

gestión pública

Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local

Iván Finot

ILPES



NACIONES UNIDAS



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)**

Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional

Santiago de Chile, octubre de 2003

Este documento fue preparado por Iván Finot, experto en descentralización y participación, de la Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo dependiente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas.

El trabajo se elaboró sobre la base de las ponencias presentadas en reuniones regionales realizadas entre 2001 y 2003 en Antigua (Guatemala), La Paz (Bolivia), Asunción (Paraguay), Quito (Ecuador), Cancún (México), Valparaíso (Chile) y Arequipa (Perú), así como de la cooperación técnica prestada principalmente a Guatemala, Perú y Bolivia, y de clases y conferencias en ámbitos académicos.

El autor agradece las preguntas e intervenciones de panelistas y participantes en esas reuniones y en actividades académicas, especialmente en los cursos del ILPES. En particular, expresa su reconocimiento a las autoridades y expertos de los países con los que trabajó en estos años, quienes, ayudaron a contrastar con la práctica, las ideas que se presentan en este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322260-2

LC/L.1986-P

LC/IP/L.232

Nº de venta: S.03.II.G.147

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. El desarrollo económico local: nuevo objetivo de la descentralización	7
II. Autonomía y eficiencia	11
III. Los procesos en América Latina	15
A. Profundidad de los procesos	15
B. Los sistemas de transferencias	17
C. La participación ciudadana	20
D. Conclusiones sobre los procesos	21
IV. Para hacer viable el desarrollo local y regional	23
A. ¿Son bienes locales la salud y la educación?	23
B. Redistribución social y redistribución territorial	25
C. Reordenamiento territorial y participación	27
D. Estrategias locales y políticas nacionales	28
E. ¿Es viable en América Latina una descentralización como la propuesta?	29
Bibliografía	31
Serie Gestión pública: números publicados	33

Índice de cuadros

Cuadro 1	Criterios de distribución de las transferencias territoriales básicas	18
----------	---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Participación en ingresos y gasto público por niveles de gobierno en países seleccionados.....	16
Gráfico 2	Sistemas de compensación en América Latina	19

Resumen

A fin de estimular la competitividad, la descentralización debe orientarse a propiciar el desarrollo local. Para ello, habría que transferir competencias, particularmente en lo que se refiere a provisión de infraestructura básica, hasta los niveles más próximos al ciudadano. Asimismo, se debería apoyar procesos autónomos de concertación local con mayores transferencias de recursos de libre disponibilidad, pero que sean proporcionales a los respectivos esfuerzos locales relativos, a fin de asegurar eficiencia fiscal y a la vez garantizar equidad.

Los procesos de la región, sin embargo, no han sido orientados en ese sentido sino, primordialmente, a implementar políticas sociales de carácter asistencial. ¿Cómo reorientarlos para estimular el desarrollo local sin desmedro y más bien con ventajas para la equidad social?

Para que mediante la descentralización se contribuya mejor al desarrollo local se debería lograr la mayor correspondencia posible entre los procesos subnacionales de decisión democrática y las demandas geográficamente diferenciadas, además de facilitar una efectiva revelación de preferencias. Para que ello ocurra, se propone, principalmente: (i) estimular la conformación de mancomunidades municipales que correspondan a micro-regiones; (ii) adoptar el sistema de representación territorial para la elección de representantes en órganos locales, y (iii) vincular las decisiones sobre el gasto local con las que se refieren a los aportes de cada localidad.

Esto último no sería pertinente cuando se trata de facilitar el acceso de todos los habitantes a niveles similares de educación y salud, independientemente de su lugar de residencia, pero sí en el caso de la provisión de infraestructura y servicios básicos, sobre cuya base podrían promoverse procesos autónomos de concertación público-social-privada, para el desarrollo local. Debería diferenciarse, entonces, entre dos sistemas redistributivos: uno, social, destinado a garantizar a cada habitante una “canasta social” y el otro, territorial, orientado a apoyar los esfuerzos locales en autoprovisión de infraestructura y servicios básicos.

Las estrategias de desarrollo local emergentes de estos procesos de concertación deberían complementarse con políticas de provisión de infraestructura y servicios en ámbitos supralocales, y de fomento productivo y apoyo a pequeñas y medianas empresas, para cuya implementación sería esencial el papel de los niveles intermedios.

Junto con propiciar la competitividad, el apoyo a unidades productivas de menor dimensión dentro de estrategias de desarrollo local debería contribuir eficazmente a mejorar los niveles y la distribución del ingreso, objetivo respecto al cual las políticas asistenciales son sólo subsidiarias.

Hacer viable el desarrollo local a través de políticas como las propuestas también debería contribuir eficazmente a fortalecer y desarrollar la gobernanza democrática.

I. El desarrollo económico local: nuevo objetivo de la descentralización

Los actuales procesos de descentralización en América Latina tienen como principal antecedente a la planificación regional, modalidad que asumió mayor importancia durante las décadas de 1960 y 1970.

En aquellos años, y con el propósito de hacer más eficiente a la inversión pública y también de desconcentrar la generación del producto y la población, estados, provincias o departamentos, según los países, fueron agrupados en regiones —en función de características territoriales similares— y en cada una de ellas fueron creadas corporaciones de desarrollo, que tenían a su cargo la planificación de la región y la consiguiente elaboración de proyectos de infraestructura. Cada corporación estaba a cargo de una autoridad nombrada por el gobierno central pero que debía ser asesorada por sendos “consejos de desarrollo regional”. Estos consejos estaban constituidos tanto por representantes de organismos nacionales desconcentrados como de la sociedad civil, representación esta última asumida por lo general por quienes encabezaban los gremios que agrupaban a las principales actividades productivas y las entidades cívicas. La regionalización implicó, en lo primordial, una desconcentración pero también algunos elementos de descentralización política, en la medida en que participaban en las decisiones representantes de la sociedad civil, aunque sólo fuera una representación corporativa.

La década de los setenta se caracterizó, además, por la preponderancia de regímenes militares. Con la recuperación, durante los ochenta, del derecho a elegir gobernantes en aquellos países en que los pueblos habían sido privados de ese derecho, se inicia en América Latina una tendencia histórica a la democratización. Gobiernos subnacionales —ahora electos— se hacen cargo de competencias antiguamente centralizadas en los gobiernos nacionales. La descentralización, ahora sí predominantemente política y, sobre todo, democrática, hace parte del proceso de democratización. Pasando por alto la regionalización operada anteriormente, se orienta no hacia las regiones previamente definidas sino hacia las circunscripciones político-administrativas tradicionales: estados, provincias o departamentos, y municipios. Sólo en Chile la regionalización realizada por el régimen militar se transformó en descentralización democrática, al conformarse en cada región Consejos Regionales electos (indirectamente). Pero éste era el único caso en que la regionalización no se había guiado por el principio de tender a conformar regiones homogéneas sino por el mismo que predomina en la conformación de cualquier otra división político-administrativa: controlar el territorio.

Al orientarse hacia gobiernos subnacionales electos, en los países federales la descentralización se dio, por lo general, principalmente hacia sus respectivos niveles intermedios, y en los unitarios, hacia el nivel municipal. En Brasil, sin embargo, que había pasado en los años cuarenta por una descentralización hacia los estados, el actual proceso se caracteriza por su énfasis en el nivel municipal.

Los procesos contemporáneos de descentralización hacen parte, entonces, de procesos más amplios, de democratización. En este sentido la descentralización se orientó a recuperar y abrir espacios de participación. Interesaba sobre todo, para asegurar la gobernabilidad democrática, poder canalizar la participación popular de carácter reivindicativo, que había caracterizado la lucha por la democracia, en una participación constructiva.

Por otro lado, con frecuencia la apertura democrática coincidió —no casualmente— con crisis en las finanzas públicas que habían implicado fuertes reducciones en la prestación de servicios sociales. Otro objetivo de la descentralización fue organizarse de una manera más eficiente para reducir “la deuda social” (acertada expresión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)) a pesar de las restricciones presupuestarias. Consecuentemente, si bien todos los procesos de descentralización implicaron ampliaciones de algunas competencias que los gobiernos subnacionales ya ejercían —tales como provisión de infraestructura básica y algunos servicios públicos— lo característico de los procesos que acompañaron a la democratización fue la transferencia, a dichos gobiernos, de responsabilidades en la prestación de servicios de educación y salud que habían sido centralizadas. En los países con mayor tradición federal (como Argentina y Brasil) los niveles subnacionales no habían dejado de prestar ese tipo de servicios, pero con la descentralización se les transfirió prácticamente todos aquellos que estaban siendo prestados por el gobierno nacional. En los otros países, el ejercicio de competencias en materia de prestación de servicios de educación y salud por parte de gobiernos subnacionales, fue una novedad.

Los procesos de descentralización, entonces, se orientaron principalmente tanto a profundizar la democratización —acercando las decisiones a los ciudadanos para así incrementar la participación— como a ejecutar políticas sociales, particularmente en lo que se refiere a la provisión de educación y salud. Contemporáneamente, sin embargo, surge un nuevo imperativo para descentralizar, esta vez de carácter primordialmente económico: facilitar el desarrollo económico local, y para ello es imprescindible incrementar la autonomía local y también, por razones de equidad, garantizar igualdad de oportunidades para todas las localidades.¹ Además, las concentraciones metropolitanas no sólo han disminuido sino tienden a aumentar, las economías de

¹ Particularmente dadas las actuales disparidades territoriales (Silva, 2003).

aglomeración tienden a convertirse en deseconomías (la congestión, la contaminación) y la desconcentración de la población y del producto vuelve a ser un imperativo para la eficiencia económica.

La teoría del desarrollo local se basa en la evidencia de que actualmente ya no compiten solamente empresas, ni siquiera empresas respaldadas por países, sino territorios locales. Las empresas requieren de otras empresas de su entorno, de diferentes tamaños, para adquirir mayor eficiencia y competitividad; requieren de concertaciones no solamente público-privadas, sino público-social-privadas; de territorios que se comprometan, cuyos actores se asocien para competir. Cuanto más se desarrollen localmente relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación,² mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad y por tanto los ingresos de las personas. Se trata entonces de dar un nuevo contenido a la descentralización: contribuir a crear las condiciones más favorables para estimular el desarrollo local y ello pasa por incrementar sustancialmente la autonomía de las localidades.

¿Hasta qué punto los actuales esquemas de descentralización permiten avanzar en el logro de este objetivo? ¿Hasta qué punto permiten hacerlo equitativamente y sin comprometer la estabilidad económica? ¿Qué modificaciones habría que hacer, no solamente para lograr este objetivo sino para seguir avanzando en el logro de los anteriores (democratización, equidad social)?

Para poder responder a estos interrogantes a continuación se presenta una síntesis de las condiciones teóricas para poder incrementar la autonomía de las localidades con ganancias en términos de eficiencia y equidad; a la luz de esas bases se evalúa de una manera sucinta la situación actual, y finalmente se propone algunos elementos que habría que tomar en cuenta a fin de orientar los procesos de descentralización a propiciar el desarrollo local/regional, todo ello sobre la base de trabajos anteriores del autor (principalmente: Finot 1996 y 2001).

² Características del capital social, según John Durston (2001).

II. Autonomía y eficiencia

La descentralización política consiste primordialmente en el traslado de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales. Y es esencial que los sistemas de compensación, que hacen parte los procesos de descentralización, se orienten a apoyar esas decisiones descentralizadas, a fin de que los territorios cuenten tanto con autonomía como con recursos equitativamente distribuidos para encarar sus propias estrategias de desarrollo local.

También es necesario considerar que los gobiernos subnacionales no sólo actúan como cabezas de autonomías territoriales sino también como agentes del gobierno nacional. A diferencia de lo que acontece con la descentralización política, en este caso los gobiernos subnacionales no deciden sobre “qué, cuánto y con qué recursos” proveer sino solamente operan decisiones centrales adoptadas al respecto, dentro de lo que sería una “Descentralización Operativa”. En los procesos de traslado de competencias generalmente coexisten ambas formas de descentralización pero para poder definir fuentes de financiamiento y *accountability* sería esencial poder distinguir claramente quién es el principal en cada caso: si la colectividad subnacional o un gobierno central.

Para lo que se refiere a los procesos de decisión autónoma —que es lo que más interesa cuando se trata de fortalecer autonomías locales— habría dos condiciones básicas de eficiencia (según se desprende del teorema de la descentralización, enunciado por Wallace Oates en 1972:

(a) que haya la mayor correspondencia posible entre preferencias territorialmente diferenciadas y las circunscripciones político-administrativas dentro de las que se harán efectivos los correspondientes procesos de decisión, y (b) que las pérdidas de economías de escala que la centralización puede implicar³ sean inferiores a las ganancias en términos de eficiencia generadas por la descentralización. Vale la pena detallar un poco la primera condición básica, es decir la que se refiere a una mejor adecuación de los procesos a las preferencias territorialmente diferenciadas.

Antes que nada, para descentralizar el proceso de decisión sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer un bien público —transformarlo en bien público “local”— se debe tener la certeza de que su demanda está efectivamente diferenciada ya que, de lo contrario, sería preferible mantener centralizado (o recentralizar) dicho proceso de decisión, es decir mantenerlo como bien público “nacional”.

Estando esto claro, cuanto mayor sea la correspondencia entre la demanda de cada bien a descentralizar y los respectivos procesos de decisión democrática, tanto mejor. El problema práctico radica en que, por un lado, la demanda no se diferencia geográficamente de manera similar para todos los bienes públicos y, por otro, dicha diferenciación no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos. De hecho, según ya se mencionó, la división político-administrativa históricamente suele haberse conformado con el objetivo primordial de controlar el territorio, no con una alguna lógica de regionalización económica. Es más: esta última varía a lo largo del tiempo —principalmente en función de la inversión física— mientras la primera suele permanecer básicamente inamovible.

El principio de solución teórica para este caso sería profundizar la descentralización hasta los niveles más próximos al ciudadano y luego agregar circunscripciones en función de la demanda de cada bien público local. Se podría llegar a una aproximación a esta solución fomentando la asociatividad entre circunscripciones de un mismo nivel —en función de las diferentes demandas— y aplicando estrictamente el principio de subsidiariedad. E inversamente, en la medida en que la descentralización no alcance hasta los niveles más próximos al ciudadano, habrá menos posibilidades de lograr una correspondencia entre demandas geográficamente diferenciadas y procesos de decisión política.

Una segunda condición para que la provisión se adecue mejor a las demandas diferenciadas sería que las preferencias ciudadanas estuvieran correctamente expresadas en los procesos de decisión. Para que esto pudiera darse deberían cumplirse dos condiciones específicas:

(i) Transferir al respectivo nivel subnacional el proceso completo de decisiones colectivas: que los ciudadanos puedan decidir democráticamente no sólo de qué y en que cuantía proveerse en cada nivel, sino también sobre qué parte de su ingreso van a destinar a cada nivel de provisión colectiva. Esta condición sería imprescindible para asegurar eficiencia pues en su ausencia los ciudadanos no podrían comparar los beneficios de los bienes públicos de que se proveerían con los respectivos costos que les implicarían estas provisiones. El único sistema de compensación que reforzaría ésta sería uno cuyas transferencias fueran de libre disponibilidad pero estuviera directamente relacionado con los respectivos aportes subnacionales y, por lo general, los sistemas de transferencias rara vez cumplen ambas condiciones.

(ii) En segundo lugar —tan importante como lo anterior— que los representantes expresen efectivamente las preferencias de sus representados, es decir, las opciones que éstos adoptarían si se les diera a comparar los beneficios que obtendrían con los costos que ello le implicaría. Es decir, en la descentralización política la eficiencia no depende solamente de la medida en que la

³ Ahora menores, debido al cambio tecnológico, pero todavía importantes cuando se consideran los mayores costos del personal calificado.

diferenciación de la demanda corresponda con la división político administrativa (como lo señalara Oates, 1972) y de que las decisiones sobre gasto sean adoptadas simultáneamente con las que se refieren a la respectiva generación de ingresos fiscales (como lo indicaran Richard Musgrave y Peggy Musgrave, 1989); todas estas ganancias pueden perderse si en los procesos descentralizados las preferencias no están mejor expresadas que en los centralizados (Finot, 2001). Es decir, para que la descentralización política suscite la eficiencia es imprescindible que ella genere ganancias netas en participación. No basta una participación que se reduzca a elegir representantes (ya que éstos siempre tendrán —incluso legítimamente— sus propias preferencias): resulta conveniente compensar el poder político y el económico con una amplia participación popular en los procesos de decisión sobre gastos y aportes territoriales, y de control del gasto, más posible cuanto más cerca de los ciudadanos estén las decisiones. De lo contrario la descentralización puede generar nuevos centralismos y oportunidades de corrupción, más difíciles de controlar cuanto más dispersos estén.

En síntesis: para que las decisiones descentralizadas sean efectivamente más eficientes, los procesos de decisión local tienen que corresponder a las respectivas demandas, referirse tanto a gasto como a aportes, y ser más democráticos y participativos que los del gobierno central. ¿En qué medida los procesos de la región viabilizan la autonomía local? ¿En qué medida se cumplen estas condiciones de eficiencia?

III. Los procesos en América Latina

A. Profundidad de los procesos

En primer lugar: ¿hasta qué niveles alcanza la descentralización? Según ya se ha mencionado, en algunos casos, sobre todo en países unitarios como Chile, Colombia y Bolivia, los procesos de descentralización política se han orientado en forma preponderante hacia un nivel bastante próximo a los ciudadanos, como es el nivel municipal, para después ir avanzando hacia los niveles intermedios. Es más: en algunos de ellos el proceso de empoderamiento alcanza hasta niveles submunicipales, como serían los casos de Panamá (hasta el cantón) o, más recientemente, de Ecuador (hasta la parroquia).

En otros casos, en países federales sobre todo, la descentralización se ha orientado primordialmente hacia provincias o estados —serían los casos de Argentina, Venezuela y México— y entonces, por lo general se deja a este nivel la potestad de decidir una descentralización hacia los municipios. Y ello está ocurriendo sólo excepcionalmente, hacia los municipios con mayores recursos.

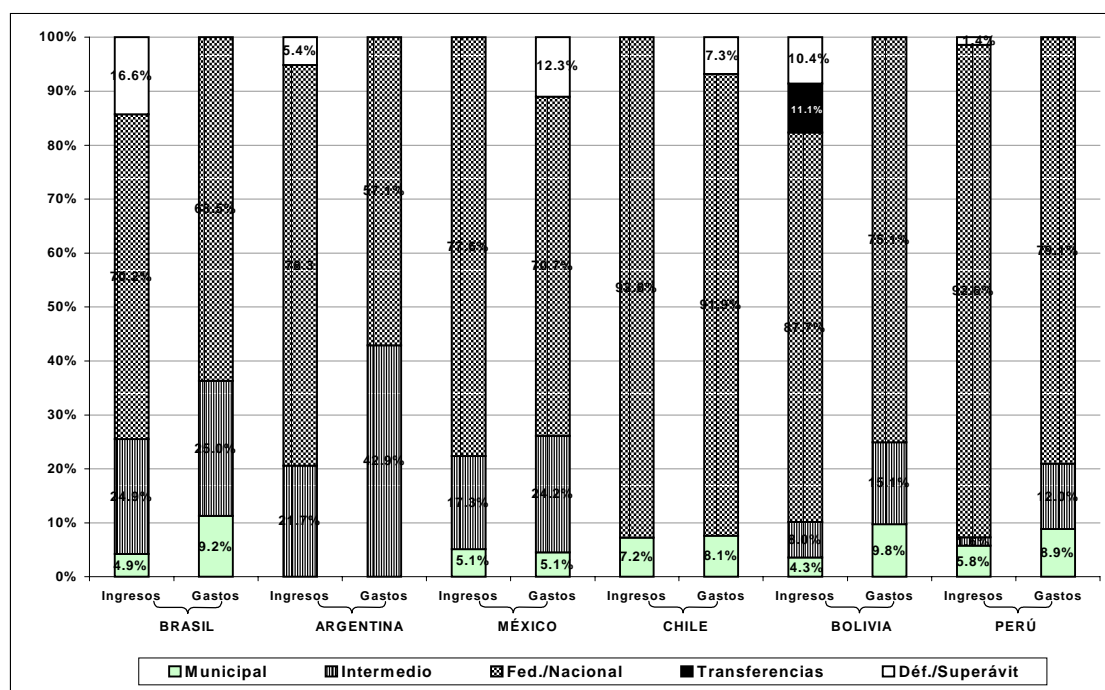
La descentralización tampoco llega hasta los niveles más próximos al ciudadano en el caso de los “mega municipios”, donde gobiernos municipales centralizados administran y asignan recursos de millones de personas y la participación ciudadana se hace extremadamente difícil. En estos casos, una descentralización política del tipo aquí propuesto, pero en este caso *intra* municipal, resultaría indispensable para propiciar la eficiencia.

Brasil, sin embargo, en el artículo primero de su Constitución (1988) se define como una “Unión” constituida por estados y municipios. A diferencia de los otros países federales, contemporáneamente reconoce igual estatuto de autonomía a los municipios que a los estados y el proceso se orienta, sí, al nivel estadual, pero sobre todo al municipal, alimentado por dos sistemas distintos de transferencias de libre disponibilidad, con un monto total ligeramente superior en beneficio de los municipios.

En Brasil la descentralización hacia los municipios fue una bandera en la lucha por la democracia durante el régimen militar, y contemporáneamente define otra manera, políticamente más democrática y económicamente más eficiente, para descentralizarse, cual es el enfoque, con iguales grados de autonomía, hacia el nivel municipal y al estadual. En cambio en los demás países latinoamericanos, de tradición castellana, sobrevive el prejuicio de que los municipios deben subordinarse a los niveles intermedios.

Un segundo indicador de profundización sería comparar los niveles de recaudación y de recursos que pueden ser decididos por el nivel municipal, con los de otros niveles. En el gráfico 1 se presenta un análisis comparativo entre los esfuerzos fiscales y los niveles de gasto que se deciden en los distintos niveles. Para el caso de los países federales, se puede apreciar la importancia de los respectivos niveles intermedios en la generación de ingresos fiscales y en las decisiones sobre gasto, y la ponderación, relativamente menor, del nivel municipal. En Argentina, los impuestos sobre la propiedad inmueble no son municipales y por ello, en este caso, dicho nivel no aparece en el gráfico. El esfuerzo fiscal municipal en México sólo representa un 4% del total y en este nivel se estaría decidiendo sólo un 4,5% del gasto público. Incluso en Brasil, la recaudación de impuestos municipales sólo representa un 3,7% del total nacional (pero el gasto, el 9,2%).

Gráfico 1
PARTICIPACIÓN EN INGRESOS Y GASTO PÚBLICO
POR NIVELES DE GOBIERNO EN PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001).

Nota: 1991: último año disponible; Argentina, Brasil y México: 1998; Perú: 1999; Bolivia y Chile: 2000.

En cambio en Chile el 7% de la recaudación total corresponde a impuestos municipales (lo que además tiene que ver con el bajo porcentaje de evasión de impuestos destinados a los municipios) y los gastos decididos en este nivel representan el 8% del gasto público total. En el caso de Bolivia y Perú, los gastos municipales constituyen el 8,9% y 8,2%, respectivamente, del gasto público, pero solamente estarían generando un 4,2% y un 5,4% de la recaudación en este nivel. Y en ambos países el nivel intermedio sería más importante en lo que se refiere al gasto. Sin embargo, mientras en Bolivia éste es un nivel desconcentrado, mientras en Perú, con las recientes elecciones departamentales, se transformó en un nivel políticamente descentralizado.

En todo caso, todas estas cifras muestran claramente que tanto los impuestos que se percibe como el gasto que se decide en el nivel municipal representan proporciones bastante bajas en relación con los totales nacionales. Es más: para la gran mayoría de los municipios, los grados de autonomía local son en realidad mucho menores que lo que estas cifras —que son promedios— representan. Un análisis horizontal mostraría, sin duda, que la mayor parte de estos ingresos fiscales corresponde a unos pocos municipios donde se concentran los ingresos y las actividades económicas, dependiendo los otros para su gasto primordialmente de transferencias, en la mayoría de los casos, altamente condicionadas.

Como conclusión de este punto se podría afirmar que, tanto en los países federales como en los unitarios, existe un amplio espacio para descentralizar hacia los niveles locales.

B. Los sistemas de transferencias

Oates (1972), a partir de sus observaciones en Estados Unidos, clasifica a las transferencias entre *block grants*: aquellas de libre disponibilidad y no condicionadas a aportes locales, y *matched grants*: aquellas otras condicionadas según uso y/o aportes locales. Sin embargo, según ya se mencionó anteriormente, una condición (necesaria pero no suficiente) para estimular la autonomía territorial, la eficiencia y la participación sería que las transferencias territoriales fueran de libre disponibilidad pero estuvieran condicionadas al aporte local. En América Latina sólo el sistema de Participaciones de México corresponde a esta situación. En efecto: en dicho país las transferencias de libre disponibilidad (Ramo 28) a los estados dependen, en un 45%, de incrementos en las recaudaciones conjuntas del respectivo nivel estatal y de los municipios que integran ese estado (pero de tales ingresos sólo un 20% debe ser obligatoriamente transferido al nivel municipal). Este sistema da evidentes resultados positivos en términos de eficiencia fiscal pero no estimula el cumplimiento de otras condiciones de eficiencia (al propiciar el centralismo en el nivel intermedio). Además, también puede entregar resultados negativos en términos de equidad, ya que con frecuencia los estados que tienen mayor capacidad para aumentar sus recaudaciones son aquellos que poseen los mayores niveles de ingreso mientras que en otros ni siquiera se recauda el impuesto estatal.

En todos los demás casos los sistemas de transferencias básicas no están —o están muy débilmente— vinculados con los esfuerzos locales. En cambio se tiende a que estas transferencias estén condicionadas según uso o destino de las mismas. Según se puede observar en el cuadro 1, sólo en el caso de las provincias argentinas no existe otro condicionamiento para el gasto de las transferencias que destinar un monto previamente establecido a educación. En México la única condición impuesta a los estados es, según ya se ha mencionado, que el 20% de las transferencias se destine a los municipios. En Brasil cada nivel subnacional tiene la obligación de destinar al menos el 25% de ellas en educación y, según la Ley de Responsabilidad Fiscal (2001), no más de un 50% a gastos de funcionamiento. En Venezuela, en forma similar al caso de Brasil, al menos un 50% de las transferencias a los estados debe ser gastado en formación bruta de capital fijo.

Cuadro 1

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES BÁSICAS

Criterios	Países	Argentina (Provincias)	Brasil (Estados)	México (Estados)	Venezuela (Estados)	Bolivia (Municipios)	Colombia (Propósito General)	Chile (Municipios)
Por territorio			85% Norte, Nordeste y Centro-Este		30% En partes iguales			9% En partes iguales
Densidad poblacional		10%						
Número de habitantes		65%	50%	45,17%	70%	100% De recursos de coparticipación	40%	13,5%
Menor ingreso por habitante		25% Inverso a indicadores de ingreso por habitante	50%	9,66% Inverso a recursos coparticipados por habitante		100% De recursos de alivio a la deuda nacional	40% Según nivel de necesidades básicas insatisfechas	27% Según propiedades exentas 9% Según niveles de pobreza
Incremento en la recaudación				45,17%			10%	
Eficiencia administrativa							10%	36,5%
Previsión de emergencias								5,0%

Fuente: Elaboración del autor, a partir de legislación de cada país.

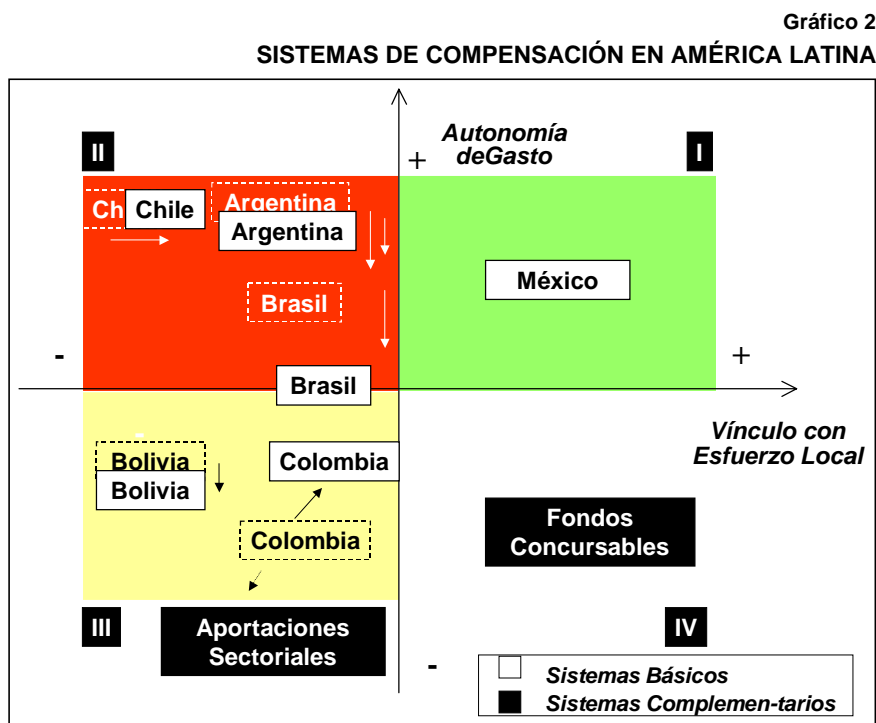
Los mencionados serían casos de relativamente bajo condicionamiento. En cambio en países como Bolivia y Chile la situación es diferente. En Bolivia existen actualmente dos sistemas de transferencias en principio de libre disponibilidad, hacia el único nivel políticamente descentralizado, que es el municipio: uno, el introducido con la Ley de Participación Popular (1994) (20% de todos los impuestos nacionales internos), donde el 85% de las transferencias debe destinarse a proyectos de inversión, y otro, en vigencia con la Ley del Diálogo Nacional (2001), donde los recursos provienen de la condonación de una parte de la deuda pública externa del gobierno central⁴ y que se distribuye en función de niveles de pobreza y en forma más condicionada. Lo particular del caso es que se induce a los municipios a que estos recursos, en principio “de libre disponibilidad”, sean empleados como aportes locales para obtener recursos de fondos concursables (uno de transferencias y otro de crédito) cuyos recursos se asignan siguiendo prioridades definidas nacionalmente. Como resultado, en la gran mayoría de los municipios el gasto se decide autónomamente sólo en muy pequeña medida.

Algo similar ocurre en Chile: las transferencias, que en este caso provienen de recursos generados por los municipios que perciben mayores ingresos (a través del Fondo Común Municipal), son en principio de libre disponibilidad pero igual se los induce a utilizar estos recursos como aportes locales para optar a varios fondos concursables, donde el más importante es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, administrado en cada región por un Gobierno Regional donde el titular es designado por el Presidente de la República.

⁴ El programa High Indebted Poor Countries (HIPC).

Hasta el 2001 Colombia tenía un sistema similar a los que se acaba de mencionar pero a partir de la Ley 715 de 2001, tanto los recursos de la participación municipal como los del situado fiscal y los fondos de desarrollo han pasado a integrar un solo Sistema General de Participaciones para las entidades territoriales (departamentos y municipios). Actualmente un 83% de los recursos es destinado sólo a financiar la prestación de servicios de educación (58,5%) y salud (24,5%), en función de las necesidades de los habitantes, a través de subsidios a la oferta en el primer caso y de subsidios a la demanda en el segundo. La administración de los subsidios a la demanda queda como competencia exclusiva de los municipios y la organización de la provisión de los servicios a cargo de municipios y departamentos, dejando establecida la subsidiariedad de éstos respecto a los municipios. Sólo el 17% restante es en principio de libre disponibilidad y da lugar al sistema de Participación de Propósito General, con el objetivo primordial de financiar la provisión local de infraestructura y servicios básicos (41% para saneamiento básico). Estas transferencias territoriales siguen siendo distribuidas en función del número de pobres (como se hacía anteriormente) pero favoreciendo además a los territorios con mayor población rural y estimulando en mayor medida que antes la recaudación local (10%) y la eficiencia administrativa (10%). Según la ley, en ambos casos —servicios sociales e infraestructura básica y servicios públicos— los municipios tienen prioridad respecto al nivel departamental pero deben demostrar idoneidad para desempeñar sus funciones.

En el gráfico 2 se muestra un cuadro analítico de los sistemas de transferencias mencionados, clasificándolas según ellas dependan o no de aportes locales y sean o no de libre disponibilidad (se denomina sistemas “básicos” a aquellos donde las transferencias son, al menos en principio, de libre disponibilidad y “complementarios” a aquellos donde deben ser gastadas en función de prioridades establecidas centralmente).



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de la legislación de cada país.

Este análisis permite clasificar a las transferencias en cuatro: (i) vinculadas con el esfuerzo local y de libre disponibilidad; (ii) no vinculadas con el esfuerzo local y de libre disponibilidad; (iii) no vinculadas con el esfuerzo local, y condicionadas según uso, y (iv) vinculadas con el esfuerzo local y condicionadas según uso. Resulta claro que, según ya se señaló anteriormente, el único sistema que generaría estímulos económicos para que la descentralización política propicie la eficiencia sería el primero. En cambio el segundo, al estimular la autonomía en el gasto sin vincular a éste con los aportes necesarios para financiarlo daría lugar a otro tipo de descentralización, que hemos denominado “Descentralización Política del Gasto”. En el cuadrante tres se daría una situación mixta entre descentralización política del gasto y descentralización operativa (operativa de decisiones centrales, según se mencionó anteriormente). Finalmente la situación sintetizada en el cuadrante cuatro daría lugar a una situación donde el componente descentralización operativa superaría al de descentralización política.⁵

Lo anterior implica que el único sistema de transferencias compatible con la descentralización política —la descentralización de decisiones sobre qué, cuánto y con qué parte del ingreso ciudadano proveer— sería el sistema mexicano de participaciones a los estados mientras los otros sistemas, tanto los que se refieren al nivel intermedio como aquellos otros orientados al nivel municipal, estarían favoreciendo situaciones variables entre descentralización política del gasto y descentralización operativa, pero en todo caso no generando las condiciones para que la autonomía local —en la medida en que aún se diera— contribuya a la eficiencia. Por otro lado, los condicionamientos sobre uso pueden resultar favorables para instrumentar políticas nacionales pero ciertamente no favorecen la autonomía que los territorios requieren para plantearse el desarrollo local. Los únicos municipios que podrían adoptar decisiones autónomas en función del esfuerzo propio serían aquellos, escasos, que pueden autofinanciar su gasto, pero aún en esos casos rara vez se involucra a la ciudadanía en las decisiones sobre gasto vinculado con aportes (la condición fundamental para la eficiencia).

Un problema adicional que suscitan las transferencias no vinculadas con los aportes locales es que, al carecer de mecanismos económicos de autocontrol tienden a crear presiones sobre el déficit fiscal y sobre los equilibrios macroeconómicos. La única excepción sería Chile, pues en dicho país, las transferencias de libre disponibilidad provienen exclusivamente de impuestos municipales, por lo que su monto depende de la recaudación en los municipios con mayores ingresos.

Los sistemas de transferencias y los tipos de condicionamientos con que son entregadas resultan ser, entonces, el principal instrumento para generar, o no, condiciones de eficiencia, incluida la fiscal, y para orientar la descentralización hacia fortalecer las autonomías locales y aún la participación, o a instrumentar políticas nacionales.

C. La participación ciudadana

Si el grado de autonomía de los niveles locales es reducido, la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre gasto y el aporte locales lo es aún más. En este sentido, los incentivos a la participación ciudadana contemplados en las políticas de descentralización no han demostrado, en general, la capacidad de suscitar amplias movilizaciones participativas en la gestión pública. Cuando la participación social se da, por lo general se refiere a proyectos específicos y cesa cuando los proyectos han concluido.

Una excepción es el caso de Bolivia donde se puede observar una participación mayoritaria de la población —sobre todo en el ámbito rural— a través de sus organizaciones de base, en la

⁵ Ver justificación y definición de “descentralización política del gasto” y “descentralización operativa” en Finot (2001).

identificación de necesidades y en el control del gasto estatal —esto último a través de “Comités de Vigilancia”— pero no precisamente en las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, ya se puede observar fatiga y situaciones de cooptación en los comités de vigilancia.

Más interesante aún sería el caso de Brasil, país rico en organizaciones funcionales y experiencias de presupuestos participativos cada vez más extendidos, donde se destaca el municipio de Porto Alegre. Allí el Conselho do Orçamento Participativo tiene poder de decisión, y la participación de la ciudadanía es cada vez más numerosa (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2002). Sin embargo, tomando en cuenta a todo Brasil, la proporción de la población involucrada en presupuestos participativos sería bastante más reducida que en el caso boliviano.

Los dos casos mencionados tienen en común la existencia de importantes experiencias previas de prácticas autogestionarias,⁶ que han sido aprovechadas para la gestión pública. Pero estas prácticas, aunque más antiguas y generalizadas en algunas zonas latinoamericanas —como las mencionadas— no son privativas de éstas. En contraste con una baja participación en la gestión estatal, en todos los países muchos ciudadanos suelen participar activamente en organizaciones sociales que no se relacionan sino ocasionalmente con la gestión pública, y sin embargo les sirven para proveerse —sobre la base de las iniciativas y aportes de sus miembros— de bienes colectivos⁷ y aún de bienes públicos. Lograr transferir esta cultura a la gestión pública es todavía una tarea pendiente.

En cuanto a participación política, la descentralización ha significado un notable incremento de la misma, al menos en lo que se refiere a poder elegir gobiernos locales. Pero en lo que tiene que ver con participación indirecta, los resultados son desalentadores. Ello en razón de que los vínculos entre representantes y representados en todos los niveles son sumamente débiles, y esto tiene mucho que ver con los sistemas electorales. Más concretamente, mientras se mantengan sistemas electorales de representación proporcional —y no territorial— aquellos que en los gobiernos locales formalmente son representantes de la población, seguirán respondiendo primordialmente a sus partidos o a quienes los integraron en sus listas, antes que a sus representados.

En términos generales, se puede afirmar que, en términos de participación en las decisiones sobre provisión de bienes públicos locales, hasta el presente se ha logrado bastante poco.

D. Conclusiones sobre los procesos

El análisis realizado permite concluir que en América Latina la descentralización ha alcanzado poco a los municipios y en la mayoría de casos la autonomía efectiva de éstos para encarar el desarrollo local es aún muy precaria. Una excepción relativa sería Brasil, donde la descentralización política del gasto alcanza al nivel municipal, pero con un sistema de transferencias que no estimula la eficiencia.

Los sistemas financieros que no vinculan el gasto con los aportes locales tampoco estimulan la participación ciudadana, ya que para inducirla efectivamente se requeriría que a través dicha participación los ciudadanos pudieran influir efectivamente en sus ingresos disponibles, actuales y futuros, y que los beneficios de participar fueran superiores al respectivo costo de oportunidad. Por otro lado, en la medida en que la descentralización implique mayores riesgos en materia de equilibrios fiscales no se la podrá profundizar para poder viabilizar el desarrollo local y suscitar la mayor participación que éste requiere.

⁶ Capital social comunitario, en términos de Durston (2001).

⁷ Bienes colectivos: a cuyo consumo tienen derecho todos los miembros de una asociación. Bienes públicos: a cuyo consumo tienen derecho todos los ciudadanos (Finot, 2001).

Que la descentralización haya generado escasos avances de en materia de fortalecimiento de las autonomías locales se debería, no sólo a la fuerza de las tendencias centralistas, sino también a que los procesos ha sido orientados hasta ahora primordialmente hacia la gestión social. De hecho, lo más significativo de los procesos contemporáneos fue la descentralización de servicios de salud y educación, lográndose, por lo demás, importantes metas en términos de cobertura. Ahora es necesario reorientarlos, hacia el desarrollo local, sí, pero sin perder de vista otros objetivos que mantienen plena vigencia, tales como eficiencia, particularmente fiscal, participación ciudadana, equidad social y desconcentración.

IV. Para hacer viable el desarrollo local y regional

Para poder viabilizar el desarrollo local sería entonces indispensable profundizar la descentralización y generar condiciones de eficiencia. Pero, ¿cómo hacerlo sin perjudicar y más bien favoreciendo la equidad, sobre todo la social? Estimular la autonomía, la participación y la eficiencia, para propiciar el desarrollo local no debería estar reñido con la equidad. Al contrario, más bien favorecerla. En esta sección se desarrolla una propuesta para conseguirlo, a partir de algunos elementos definidos anteriormente (principalmente en Finot, 1996).

A. ¿Son bienes locales la salud y la educación?

El camino para lograr esta compatibilidad comenzaría por diferenciar entre bienes privados y bienes públicos y, entre estos últimos, entre nacionales y “locales”.

Ya se ha mencionado que en América Latina se ha descentralizado, principalmente, la provisión de dos tipos de bienes públicos: (i) infraestructura y servicios básicos, y (ii) en distintos grados, servicios de educación y salud. El problema fundamental sería que, inicialmente al menos, se ha dado un tratamiento similar a ambos tipos de bienes.

Empezando por los segundos: ¿es conveniente descentralizar la provisión de servicios de educación y la salud? Para poder responder a esta pregunta, en primer lugar habría que diferenciar entre la producción de estos bienes que —incluidos los de seguro en el caso de la salud— *strictu sensu* serían bienes privados⁸ y la provisión que aquello que sería, propiamente, bienes públicos,⁹ es decir, ciertos servicios que permitieran garantizar a todos los habitantes un nivel mínimo de servicios de educación y salud que, juntamente con otros, conformarían lo que hemos denominado la “canasta social”. Estos servicios, claramente, serían bienes públicos pero no locales sino nacionales. Entonces lo conveniente sería que las decisiones sobre estructura y niveles de la canasta social se mantuvieran centralizadas (o fueran recentralizadas).

En cambio, lo que sí tiene una demanda geográficamente diferenciada —y por tanto sería conveniente descentralizar en función de esa diferenciación— sería la definición del contenido de cada componente, por ejemplo, los programas mínimos en educación o el contenido de la canasta en materia de servicios de salud (esto último en función de perfiles epidemiológicos). Siguiendo con el ejemplo de los servicios de salud: gran parte su contenido puede ser igual en todo el país (por ejemplo, la atención de partos) pero en aquello en lo que la demanda se diferencia (los perfiles epidemiológicos) las decisiones deberían ser descentralizadas.

También hay un amplio espacio para la descentralización política en materia de uso de suelo, lo que a su vez está directamente vinculado con la organización de la prestación de dichos servicios. Para que los gobiernos locales pudieran decidir autónomamente sobre el uso del suelo se debería contar con una normativa superior específica. En su defecto, se debería prever una interacción entre niveles de gobierno.

Y, dentro del concepto de descentralización económica,¹⁰ también sería conveniente descentralizar la producción de los servicios de educación y salud hasta nivel de unidad productiva (establecimiento) y abriéndola a establecimientos no públicos, aunque bajo condiciones que aseguren calidad y competencia en igualdad de condiciones y, sobre todo, que no haya pérdidas sino ganancias en equidad social. Ello implica no solamente desarrollar regulaciones y establecer un sistema de subsidios (a la oferta o a la demanda, según lo casos) sino —más difícil— contar con la capacidad para controlar el cumplimiento de esas regulaciones y para operar los sistemas de subsidios. Para esto último sería particularmente útil aprovechar las ventajas que, en principio, los gobiernos locales tendrían, por su mayor proximidad al ciudadano. Por cierto, entregar a los gobiernos locales la responsabilidad de operar esos sistemas no sería una descentralización política (el poder decisión sobre qué, cuánto y con qué recursos, en lo que se refiere a subsidios, permanecería centralizado) sino operativa.

Ahora bien: tanto para la operación de subsidios como para la organización de la provisión de los servicios, ocurre nuevamente que la división político-administrativa no coincide con la distribución técnica que resultaría más eficiente. Una manera de resolver este problema sería que cuando no hubiera esa correspondencia se trasladara esas competencias al nivel superior. Otra, preguntarse al menos, si siguiendo el principio de subsidiariedad, a través del asociativismo no se encontraría una solución más eficiente.

En síntesis: en lo que se refiere a la provisión de una canasta social sería recomendable mantener centralizadas —o recentralizar— las decisiones en lo que corresponde a estructura, niveles y financiamiento de dicha canasta; descentralizar políticamente lo que se refiere a contenido y organización de la provisión, y tender a descentralizar económicamente, hacia

⁸ Porque pueden ser producidos eficientemente en forma privada (Finot, 2001).

⁹ Porque proveerlos privadamente llevaría a un equilibrio de Nash (Finot, 2001).

¹⁰ Descentralización económica: transferir las decisiones sobre “cómo producir” aquello que será provisto públicamente, a la competencia económica (Finot, 2001).

establecimientos, las decisiones sobre producción de los servicios y bienes que harían parte de esa canasta. También sería conveniente contar con el concurso de los gobiernos locales para el control de regulaciones (por ejemplo sobre calidad de los servicios de educación y salud) y la operación de un sistema de subsidios, pero esta última sería una descentralización operativa (no política).

En cambio, la provisión que sí sería conveniente descentralizar políticamente (es decir, las decisiones sobre qué cuanto y con qué aportes ciudadanos proveer) hasta los ámbitos que mejor se aproximen a la respectiva configuración de la demanda —incluidos los más próximos al ciudadano— sería la de infraestructura básica: principalmente de transportes y de uso de recursos hídricos, y también la de algunos servicios básicos, como agua potable y disposición de desechos líquidos y sólidos, y distribución local de energía y comunicaciones. En este caso, a diferencia del anterior, la demanda está claramente diferenciada, tanto cualitativa como cuantitativamente, se trata típicamente de bienes “locales”. Ahora bien: lo más relevante es que el desarrollo local depende primordialmente de que las decisiones sobre la provisión de ese tipo de bienes sean adoptadas localmente. Ello implica que para estimular dicho desarrollo sería decisivo transferir a niveles locales el poder de decisión y los recursos complementarios necesarios para dicha provisión. Y en este caso sí cabría plenamente una descentralización política respaldada por transferencias de libre disponibilidad pero proporcionales a los respectivos aportes (un sistema de tipo D).

B. Redistribución social y redistribución territorial

Es evidente que los sistemas de financiamiento actuales, al no favorecer la autonomía en los niveles locales, no resultan ser los más adecuados para promover el desarrollo local. Pero tampoco son los más adecuados para asegurar la equidad territorial o para garantizar la equidad social: lo primero porque —salvo el mencionado caso de México— el monto de las transferencias no está relacionado con el respectivo esfuerzo subnacional y lo segundo porque —inversamente— no se puede garantizar la equidad social mientras la provisión de la canasta social dependa de las recaudaciones subnacionales y así ocurre cuando se descentraliza políticamente —al menos en parte— la provisión de servicios de educación y salud.

Lo anterior podría resolverse si, según lo hemos propuesto en anteriores oportunidades, se diferenciara nítidamente entre un sistema de distribución social, orientado a garantizar a todas las personas un mismo nivel de satisfacción de necesidades como de salud y educación, y otro, territorial, dirigido a propiciar el desarrollo local.

Ello implica separar la redistribución social de la redistribución territorial y establecer dos sistemas redistributivos diferentes: uno que se oriente a reducir inequidades entre las personas y otro dirigido a reducir desigualdades entre colectividades territoriales. Ambos serían básicamente subsidiarios: el primero, de redistribución social, respecto a los ingresos familiares, estaría destinado a garantizar a todo ciudadano el acceso a una canasta social similar en términos de nivel, independientemente del lugar donde viva; el otro, de redistribución territorial, sería subsidiario respecto a las iniciativas y a los aportes de las colectividades territoriales, y estaría orientado a apoyar las decisiones locales para provisión de infraestructura, servicios básicos y de todo aquello que hace parte de este desarrollo. El primero tendría como objetivo a las familias y las transferencias serían distribuidas estrictamente en función de carencias, quedando en el nivel nacional la determinación del monto total destinado a este fondo (el monto que sería fijado en función de las disponibilidades de recursos). El objetivo del segundo serían las comunidades territoriales y las transferencias serían distribuidas en función de los esfuerzos tributarios de cada comunidad. El primero tendría que ser administrado a través de una descentralización operativa, el segundo estaría orientado a profundizar la descentralización política y a fortalecer la autonomía local y la gobernanza democrática.

Y sobre este último: sería imprescindible que las decisiones autónomas que se tomen en cada territorio sean respetadas, que los territorios contaran con transferencias de libre disponibilidad, proporcionales a los esfuerzos fiscales de cada uno. Al respecto la región cuenta con el varias veces mencionado sistema mexicano de participaciones. En este caso se da una condición esencial de eficiencia: que las decisiones sobre gasto se adopten sobre la base del esfuerzo fiscal, medido por incrementos en la recaudación. Pero no de equidad, según ya se mencionó. ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?

En 1996 hicimos una propuesta para responder a esta pregunta: que las transferencias de libre disponibilidad fueran proporcionales al aporte local relativo de cada comunidad, es decir, valorizando sus contribuciones en función de su respectivo ingreso geográfico o, lo que es similar, en función directa de su nivel de pobreza.¹¹ Señalábamos además que en dichas contribuciones habría que incluir, no solamente la recaudación local, sino también los aportes que la gente realiza en “tiempo” o trabajo, materiales y dinero para mejorar su entorno local (Finot, 1996). Desde el punto de vista de la estabilidad, este sistema de transferencias sería convergente: el límite al gasto estaría dado por la decisión de aportar de los ciudadanos. La descentralización, al mismo tiempo que a desarrollar ciudadanía, podría contribuir efectivamente a la estabilidad fiscal.

Los aportes comunitarios en trabajo, materiales y dinero suelen ser valorizados como condición para desembolsos de los fondos de desarrollo. Existe la técnica. Pero no se trata de financiar el desarrollo local a través de las actuales modalidades de los fondos sino de utilizar estos métodos de cálculo para valorizar los aportes comunitarios, considerarlos como parte de la recaudación local (como “cuasi impuestos”) y premiar este esfuerzo a través del sistema de transferencias de libre disponibilidad propuesto.

Postulábamos entonces que los sistemas de transferencias fueran transformados en dos: uno social y otro territorial, nítidamente diferenciados. En lo que se refiere al sistema de redistribución social, se trataría de concretar tendencias que ya se manifestaban. En Brasil, por ejemplo, haber mantenido un sistema central de financiamiento de la salud, la obligación de gastar al menos un 25% de las transferencias en educación y los programas federales destinados a reducir diferencias en las remuneraciones de los docentes, eran consistentes con la responsabilidad nacional de asegurar coberturas mínimas. Lo eran —y aún lo son— con mayor evidencia, las políticas de capitación y de subsidios al consumo aplicadas en Chile y Colombia, donde los gobiernos municipales actuaban —y aún actúan— como agentes de los gobiernos nacionales, al operar las políticas nacionales de redistribución social del ingreso. En cambio la única experiencia en la región sobre lo planteado para el sistema de transferencias territoriales sería la varias veces mencionada de México.

El sistema mexicano de transferencias tiene además otra particularidad: se diferencia claramente entre transferencias de libre disponibilidad, orientadas a apoyar procesos autónomos de decisión (las “Participaciones”, Ramo 28), y aquellas otras destinadas a financiar distintos programas sociales (las “Aportaciones”, Ramos 33 y 25). Pero Colombia, a través de su Ley General de Participaciones (ya mencionada) ha sido el primer país donde se ha diferenciado claramente entre un sistema de redistribución social y otro territorial (Colombia, 2001). En lo que se refiere al sistema de transferencias sociales, la situación se aproxima bastante a lo que se planteaba, pero no así en lo que respecta al de transferencias territoriales, en cuyo caso, sólo se ha

¹¹ Extendiendo a las localidades un principio ya planteado por Adam Smith (1677), para los individuos: gravarlas “*en proporción a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción las rentas que respectivamente disfrutan*”. Este principio resultaría plenamente aplicado en el nivel local, también en lo que se refiere a las familias, si se toma en cuenta que los impuestos sobre la propiedad inmueble —principal impuesto local— reflejan bien “*las rentas que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado*” (citado por Richard Musgrave, 1959).

aumentado ligeramente la ponderación del esfuerzo fiscal (de 6 a 10%) y se mantiene dichas transferencias aún muy condicionadas según uso (el 51%). Prevalece aún la orientación social de la descentralización.

C. Reordenamiento territorial y participación

Al hacer las diferenciaciones planteadas estarían dadas las condiciones básicas para que la descentralización fuera orientada al desarrollo local. Sin embargo habría que revisar qué ajustes adicionales sería recomendable hacer para asegurar que una profundización de la descentralización política coadyuve a una mayor eficiencia el gasto público. Las tres condiciones serían que: la organización político-administrativa se adecue lo más posible a la configuración geográfica de la demanda, las decisiones sobre gasto estén vinculadas con las de aportes locales y las preferencias ciudadanas estén correctamente expresadas en las decisiones de asignación.

Ya se ha mencionado que no existe correspondencia entre una regionalización determinada por factores físicos, económicos y culturales y la división político-administrativa pero que, una manera de encarar este problema, sería profundizar la descentralización hasta los niveles más próximos al ciudadano y luego conformar distritos de decisión político-administrativa por agregación. Ello implicaría entonces, por un lado, profundizar la descentralización política tanto en términos de competencias transferidas como de alcance —estrictamente no hacer nada arriba que con igual relación beneficio/costo se pueda hacer abajo— hasta un nivel submunicipal, ya que la demanda de infraestructura, por ejemplo, se diferencia hasta este nivel,¹² y por otro, estimular la asociación distrital y municipal en función de diferentes ámbitos de demanda.

Es más: para lo que se refiere al desarrollo económico local, lo idóneo podría ser incentivar la mancomunización de los municipios en función de micro regiones, definidas éstas en función de criterios físicos, económicos y culturales comunes, y transferir a estas mancomunidades las competencias que correspondan, en función de su mayor ámbito, para viabilizar el desarrollo económico local, y contribuir al financiamiento de las mismas —y a la vez estimular su ejercicio— a través de un sistema de transferencias territoriales como el propuesto. De esta manera —se espera— por un lado se podría vencer las naturales resistencias a asociarse a que a veces presentan gobiernos municipales de distinto signo político y, por otro, conciliar políticas nacionales de desarrollo regional con procesos autónomos de desarrollo local, la unidad con la diversidad.

En general, el asociativismo territorial podría ser la manera de hacer más compatibles la división político-administrativa existente con los procesos de regionalización. Por esa misma razón, las mancomunidades municipales, en particular, deberían ser organizaciones de derecho público pero de carácter temporal (ya que los procesos de regionalización tienden a cambiar, según se mencionó anteriormente).

Por otro lado, también las distritaciones para la provisión de los servicios de salud y educación suelen corresponder mejor a una micro regionalización como la propuesta que a la división político-administrativa. Concretamente: en muchos casos se ganaría en eficiencia integrando *supra* municipalmente —a nivel de mancomunidad municipal— no sólo los planes de uso de suelo sino también la organización de la prestación de servicios —incluidos los sociales— y la operación de la provisión de subsidios, particularmente en el caso de los municipios de menor dimensión.

¹² De hecho, en términos de alcance, así ya ocurre, según se ha afirmado anteriormente, en países como Panamá (el cantón) y Ecuador (la parroquia). Faltaría sin embargo en estos casos aumentar las competencias y recursos de este nivel.

La segunda condición de eficiencia que se planteó fue que el gasto decidido autónomamente en cada nivel estuviera directamente vinculado con los respectivos esfuerzos fiscales territoriales,¹³ es decir con la recaudación de los impuestos de cada nivel y/o de los aportes cuantificados como *cuasi* impuestos. El sistema de transferencias propuesto está orientado a que se cumpla esta condición.

La tercera condición de eficiencia sería que lo que se decide descentralizadamente corresponda lo más fielmente posible a las preferencias ciudadanas y para ello: (i) sería recomendable cambiar el actual sistema de elección del Concejo Municipal, de representación proporcional, por uno de representación territorial, con obligación de los representantes de informarse e informar a sus representados; (ii) generar espacios de información y consulta sobre aportes ciudadanos y uso de tales aportes, particularmente en los casos donde se compromete no sólo sus ingresos actuales sino los futuros, y tanto ejecutivos como representantes deben tener la obligación de rendir cuentas públicas periódicamente; (iii) estimular la participación tanto directa como en y a través de las organizaciones políticas y sociales¹⁴ correspondientes a cada nivel, principalmente a través de la valorización de sus aportes a la provisión de bienes y externalidades públicas.

Se trataría en todo caso de una participación diferente a la que se intenta movilizar con la denominada “planificación participativa”, la cual suele reducirse a consultar a las comunidades sobre sus necesidades y luego convocarlas al control del gasto, sin que los ciudadanos estén adecuadamente representados en los órganos de decisión. Más próximo a lo deseado estaría el caso, ya mencionado, de Brasil: allí los Consejos de Presupuesto Participativo prácticamente deciden sobre gasto directamente vinculado con aportes comunitarios.¹⁵ Sin embargo, la participación social debería ser sólo complementaria respecto a una mayor participación política, que sería viabilizada a través de la transformación planteada de los mecanismos de elección y funcionamiento de los órganos públicos de representación en este nivel.

En todo caso, lo decisivo para estimular la participación en la gestión pública sería que los ciudadanos perciban que su involucramiento les reporta mayores beneficios netos que no hacerlo y esto se logra en la medida en que ellos puedan incidir en las decisiones no sólo sobre gasto sino también sobre sus aportes, es decir, sobre sus ingresos actuales y futuros. Pero el bien general prevalecería sobre los particulares sólo en la medida en que se lograra, a la vez que fortalecer la participación social, que todos puedan ejercer su igual derecho a participar a través de órganos como el Concejo Municipal.

D. Estrategias locales y políticas nacionales

Establecidas estas condiciones básicas para viabilizar y estimular el desarrollo local, el mismo debería ser encarado a través de acciones tanto locales como *supra* locales.

En el ámbito local, a través del involucramiento ciudadano en la elaboración, ejecución, control y evaluación de estrategias de desarrollo para distintos ámbitos: desde el submunicipal hasta el de mancomunidad de municipios, elaboradas sobre la base de sus iniciativas y sus aportes. Tan involucramiento debería darse, según ya se ha mencionado, a través de procesos de concertación público-social-privada. En lo que se refiere al mejoramiento del hábitat,

¹³ Entre estos impuestos no estarían consideradas las regalías o cánones por explotación de recursos naturales, ya que los tributos de este tipo no pueden ser considerados esfuerzos fiscales.

¹⁴ Organizaciones políticas: territoriales (las del Estado) y funcionales (los partidos políticos). Organizaciones sociales: territoriales (comunidades, juntas de vecinos) y funcionales (de productores, culturales, deportivas, ambientales...), (Finot, 2001, sobre la base de una clasificación de Douglass North, 1990).

¹⁵ Reduciendo al Concejo Municipal a casi sólo ratificar lo así aprobado, lo que demuestra una vez más, también en este caso, la obsolescencia del sistema de conformación de dicho órgano.

la participación social debería ser ejercida, básica (pero no exclusivamente) a través de organizaciones territoriales, mientras en lo que respecta al desarrollo económico local, por las funcionales económicas. Sin embargo, al representar siempre estas organizaciones intereses particulares (Cunill, 1991), es indispensable que las decisiones finales sean adoptadas a través de órganos públicos conformados sobre la base del principio de igualdad jurídica del ciudadano.

Bajo las condiciones antedichas, los procesos de concertación local podrían ser fuertemente estimulados en la medida en que se transfieran competencias y recursos a los niveles locales. Pero para viabilizar el desarrollo local —y la competitividad económica— no bastan acciones locales: es indispensable desplegar con el mismo vigor políticas nacionales y subnacionales destinadas a apoyar dicho desarrollo, primordialmente en dos grandes áreas: (i) en materia de provisión de infraestructura y servicios básicos de ámbito *supra* local y (ii) en la de fomento productivo: investigación y desarrollo, y apoyo a la pequeña y mediana empresa con capacitación, asistencia técnica y crédito de fomento.

De esta manera, junto con propiciar la competitividad, el apoyo a unidades productivas de menor dimensión dentro de estrategias de desarrollo local debería contribuir eficazmente a mejorar los niveles y la distribución del ingreso, objetivo respecto al cual las políticas asistenciales son sólo subsidiarias.

Dentro de este marco, el papel primordial de las organizaciones públicas territoriales de nivel intermedio sería facilitar el desarrollo local, articular las estrategias de desarrollo local con las políticas, más amplias, definidas en niveles superiores.¹⁶ Y para ello lo más adecuado parece ser la instauración de procesos de concertación no sólo dentro de cada ámbito sino entre distintos niveles, todo ello con el objetivo central de desarrollar la competitividad a través del desarrollo local.¹⁷

El desarrollo local/regional, entonces, sería un desarrollo territorial en varios niveles, empezando por los más próximos al ciudadano, pasando por los municipios a las micro regiones y luego facilitando los vínculos entre micro regiones, incluso discontinuas —para constituir “regiones virtuales” en términos de Boisier (1994)— y también entre localidades de distintos países. Lo esencial sería fortalecer la capacidad de decisión autónoma de los territorios y para hacerlo sería imprescindible partir de una efectiva descentralización política hacia el nivel local.

Hasta aquí nos hemos reducido a analizar las condiciones técnicas que esta descentralización debería tener para viabilizar la eficiencia con igualdad de oportunidades. Pero, ¿es viable en América Latina una transformación como la propuesta?

E. ¿Es viable en América Latina una descentralización como la propuesta?

Una efectiva descentralización política hasta el nivel local sería indispensable para potenciar la competitividad económica. Además, la puesta en práctica de lineamientos como los propuestos podría hacer sinérgicos los objetivos de eficiencia con los de desconcentración, equidad y gobernancia democrática. Pero se trata de una reforma institucional, de un cambio en las reglas del juego, más difícil en América Latina donde, según Claudio Véliz (1980), la cultura predominante

¹⁶ Estos “niveles superiores” serían, en principio, los de decisión política autónoma: en los países federales, los estados o provincias, y la nación; en los unitarios, la nación.

¹⁷ El sistema de planificación vigente en Brasil —a cargo de su Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Publica— posiblemente sea la forma más avanzada de elaboración de estrategias concertadas en y entre varios niveles, todas ellas directamente vinculadas con presupuestos plurianuales. En un gran ejercicio de planificación en todos los niveles se realizan procesos de discusión y elaboración de estrategias —en el nacional a partir de una macro-regionalización del país— para definir alternativas y, en una segunda instancia, todo ello se consolida en un proceso de concertación cuya finalidad es potenciar las estrategias de cada nivel.

sería el centralismo. Es más: el neoinstitucionalista North (1990) se apoya, entre otras, en la obra de Véliz (1980), para concluir que las instituciones castellanas serían el origen del subdesarrollo latinoamericano.

Robert Putnam (1993), a su vez, demuestra, para el caso de Italia, que, bajo las mismas reglas de juego —tanto de descentralización como de fomento productivo— unas regiones se desarrollan —las del norte— y otras no —las del sur. La diferencia la haría el capital social, abundante en las primeras y escaso en las segundas, donde el progreso personal dependería, no tanto de la cooperación entre iguales —según ocurriría en el Norte— como de la subordinación al poderoso. Las conclusiones de Véliz (1980), nos aproximarían más a la segunda situación. ¿Sería entonces poco viable una descentralización política como la aquí planteada?

Afortunadamente, junto a la evidente tradición centralista oficial, propia de los países de herencia española, coexiste, en primer lugar, la tradición municipalista —desde los cabildos en la época de la Colonia. Existe también la tradición federalista de Brasil, donde la República, surgió a fines del Siglo XIX, como una revolución en contra del centralismo imperial localizado en el propio Brasil. Desde entonces esa tradición descentralista ha tendido, históricamente, a fortalecerse.

Pero tal vez lo más importante en América Latina para poder viabilizar la descentralización que el desarrollo local requiere, serían las tradicionales prácticas autogestionarias de múltiples organizaciones sociales, que en la región funcionan en distintos ámbitos y donde la provisión de bienes colectivos —y aún públicos— se decide sobre la base de las iniciativas y los aportes de sus miembros.¹⁸ Es cierto que en los países de herencia española históricamente se ha seguido desarrollando una cultura centralista oficial, pero también hay la certeza de que simultáneamente se han desarrollado, al margen del Estado, otras prácticas y otras tradiciones, de autogobierno, en todos los países. Esta cultura es compatible con lo planteado como condiciones de eficiencia para la descentralización política y debería ser aprovechada en los procesos de concertación local.

Finalmente la coyuntura económica ofrece una nueva oportunidad para avanzar en democratización a través de una profundización de la descentralización. Según se ha mencionado, esta sería indispensable para estimular la competitividad pero el principal obstáculo para hacerlo sería la desconfianza que se ha creado en torno a los sistemas de financiamiento territorial (Finot, 2001). Si se consigue demostrar que tales sistemas pueden ser transformados no solamente para avanzar en equidad y eficiencia sino hasta ser compatibles con el objetivo de estabilidad, sólo restaría contar con voluntad política para profundizar la descentralización en el sentido propuesto y, conjuntamente con políticas de infraestructura y fomento productivo, viabilizar el desarrollo local.

¹⁸ Pero, desafortunadamente, estos procesos de decisión han sido objeto de escasos estudios.

Bibliografía

- Boisier, Sergio (1994), “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”, *Revista de la CEPAL* 52, Santiago de Chile, abril.
- Bolivia (2001), *Ley del Diálogo Nacional 2000*, Gaceta Oficial.
- ____ (1994), *Ley de Participación Popular*, Gaceta Oficial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, CEPAL, LC/G.1997/Rev.1-P.
- Colombia, (2001), *Ley 715, Sistema General de Participaciones*.
www.dnp.gob.co
- Durston, John (2001), “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina” en R. Atria y Marcelo Siles. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, LC/G.2194-P.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana*, CLAD, Caracas.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, Serie Gestión Pública Nº 12, LC/L.1521-P.
- ____ (1996), “Descentralización, equidad y participación en América Latina”, CEPAL, LC/L.1521-P. Publicado también con el título “Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?”, *Reforma y Democracia* Nº 10, CLAD, febrero 1998.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The theory of public finance*, McGraw Hill.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1989), “Public finance in theory and practice”. Trad. *Hacienda pública teórica y aplicada*, McGraw Hill, 1992.
- North, Douglass (1990), “Institutions, institutional change and economic performance”. Trad.: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México D.F., 1995.
- Oates, Wallace (1972), “Fiscal federalism”. Trad.: *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2002), “Orçamento participativo”, www.portoalegre.rs.gov.br
- Putnam, Robert (1993), *Making democracy work*, Princeton Univ. Press.
- República Federativa do Brasil (2000), *Lei Complementar N° 101, de Responsabilidade Fiscal*.
www.planejamento.gov.br
- ____ (1988), *Constituição*, Senado Federal.
- Silva Lira, Iván (2003), *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, CEPAL, Serie Gestión Pública N° 33, LC/L.1882-P.
- Véliz, Claudio (1980), *The centralist tradition of Latin America*, Princeton University Press.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 33 Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 34 Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 35 Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 36 Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), No de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 37 Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L.1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 38 Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: